امین خندقی، مقصود؛ دهقانی، مرضیه (۱۳۸۹). تاملی بر تمرکزگرایی، تمرکززدایی و بازگشت مجدد به تمرکزگرایی و بررسی دلالت های آنها برای نظام برنامه درسی ایران: منظری جدید. *مطالعات تربیتی و روان‌شناسی*، ۱۱ (۲)، ۱۸۴-۱۶۵.

تاملی بر تمرکزگرایی، تمرکززدایی و بازگشت مجدد به تمرکزگرایی و بررسی دلالت های آنها برای نظام برنامه درسی ایران: منظری جدید

مقصود امین خندقی[1] - مرضیه دهقانی[2]

تاریخ دریافت: ۸۸/۱۲/۱۶ تاریخ پذیرش: ۸۹/۷/۱۷

چکیده

پس از دوره نسبتاً طولانی تمرکزگرایی و با آغاز تجارب تمرکززدایی از دهه ۷۰ به این سو، تمایل دولتها به نظام‌های متمرکز و غیرمتمرکز در حال نوسان بوده است. از آنجایی که تمرکززدایی عمدتاً ریشه در عرصه‌های سیاسی و اقتصادی دارد، بنابراین تمرکززدایی از این عرصه‌ها به نظام‌های برنامه درسی و آموزشی رخنه کرده است. مشکلاتی نظیر کمبود نیروی انسانی متخصص، جهانی شدن و مقاومت از طرف معلمان موجب توجه دوباره دولتها به تمرکزگرایی به منظور ارتقای کیفیت آموزش و رفع این مشکلات شده است. در این مقاله ضمن تبیین تمرکزگرایی و تمرکززدایی، به ویژه در عرصه آموزش و پرورش و نظام برنامه درسی، به علل عمده انحراف از هدف اصلی تمرکززدایی، از جمله توجه بیش از حد به مسائل حاشیه‌ای آن نظیر مسائل مالی، اجرایی و مدیریتی (مواجهه سخت) و توجه کمتر به مسائل کیفی و محتوایی آموزشی و برنامه درسی (مواجهه نرم) اشاره شده است. این دو نوع مواجهه عملاً در تمرکززدایی نظام آموزشی و برنامه درسی پدیدار شده و برداشتهایی غلط و نادقیق از تمرکززدایی و تمرکزگرایی به دنبال داشته است. در پی آن استدلال شده که فهم ویژگی‌های درست هر دو نظام و در نتیجه، مواجهه سنجیده و درست با آنها می تواند به روند اصلاح برنامه درسی یاری رساند. در نهایت، دلالتهای تمرکزگرایی، تمرکززدایی و بازگشت مجدد به تمرکزگرایی در مورد نظام برنامه درسی ایران، با توجه به زمینه‌های تاریخی و فرهنگی منحصر به فرد آن در بخش بحث و نتیجه‌گیری این نوشتار تشریح شده است.

واژه های کلیدی: تمرکزگرایی، تمرکززدایی، تمرکزگرایی مجدد، برنامه درسی، نظام آموزشی.

---

۱. استادیار دانشگاه فردوسی مشهد aminkhandaghi@ferdowsi.um.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری دانشگاه فردوسی مشهد

مقدمه

بررسی نظام‌های آموزشی در کشورهای گوناگون، گویای دو جریانی است که از یک سو ناظر بر تمرکززدایی[1] در نظام‌های متمرکز و از سوی دیگر، متوجه تمرکزگرایی[2] در نظام‌های غیرمتمرکز است. رهبران آموزشی بسیاری از کشورهای جهان، در دهه‌های اخیر با موضوع تمرکزگرایی و یا تمرکززدایی درگیر بوده و هستند؛ خصوصا بعد از تجربه نظام آموزشی غیرمتمرکز توسط برخی از کشورها، نظیر استرالیا، آمریکا و انگلیس و ...، موج جدیدی از گرایش به سوی نظام‌های آموزشی با سیستم متمرکز که با عنوان بازگشت مجدد به تمرکز[3] خوانده می‌شوند، ایجاد گردیده است.

بنا به اظهار بانک جهانی، تمرکز و عدم تمرکز جدا از هم نیستند و در بسیاری از کشورها توازنی از هر دو، برای موثر و کارآمد شدن نظام آموزشی لازم است (گویا و قدکساز خسرو شاهی، ۱۳۸۶: ۲۷). این در حالی است که در برخی از کشورها، از جمله ایران که دارای نظام آموزشی و برنامه درسی متمرکز می‌باشد، تمایل زیادی به سمت عدم تمرکز ایجاد شده است و عموم افراد و کارشناسان، بخش اعظم ناکارآمدی نظام آموزشی را معلول آن دانسته‌اند و چنین می‌پندارند که با تغییر نظام تصمیم‌گیری می‌توانند بر اکثر مسائل و مشکلات آموزشی فائق آیند. از اینرو، آن را نوشدارو پنداشته و تصور می‌کنند با تغییر آن، نظام آموزشی و برنامه درسی کارآمدتر خواهد شد. همانطور که برمن[4] و همکاران (۲۰۰۲) اظهار می‌دارند، یکی از دلایل دفاع از تمرکززدایی در نظام آموزشی و برنامه درسی بر این پایه استوار شده است که با واگذاری حق تصمیم گیری و مسئولیت پاسخگویی به مدارس، کیفیت آموزشی بالاتر می رود؛ زیرا در این صورت، مدیران، معلمان و والدین سهم بیشتری در انتخاب محتوای برنامه های درسی و ارتقای کیفیت آموزش خواهند داشت. از اینرو، امروزه سعی بر آن است تا به منظور تمرکززدایی و مشارکت بیشتر مدارس، معلمان و والدین در طراحی و تدوین برنامه‌های درسی، راهبردهای اجرایی بدست آمده از پایین به بالا را با راهبردهای بدست آمده از بالا به پایین تلفیق کنند؛ زیرا تصمیم گیری بر اساس هر دو راهبرد نسبت به تک تک آنها، اثربخشی بیشتری برای نظام برنامه درسی دارد (هارگریور[5]، ۱۹۹۴).

با این وجود، در تاریخ تجربی نظام‌های آموزشی و برنامه درسی همواره سطوح و درجات متفاوتی از تمرکززدایی را می‌توان پشت زمینه یک نظام متمرکزِ در حد بالا یافت و اغلب به خاطر ترس از آشفتگی و

---

1. Decentralization
2. Centralization
3. Recentralization
4. Behrman
5. Hargreaver

ناتوانی در کنترل اوضاع، گرایش به سوی تمرکز مجدد وجود دارد (تاتو[1]، ۱۹۹۹). چنانکه *هَنسن*[2] (۱۹۹۸) و *برای*[3] (۱۹۹۹) بیان کرده اند، هیچ مصداقی از یک سیستم آموزشی کاملا غیرمتمرکز وجود ندارد؛ بلکه ترجیحا ترکیبی از این دو موجود است.

بر اساس آنچه ذکر شد، نوشتار حاضر در پی بررسی این پرسش اساسی است که: با توجه به تجارب متعدد جهانی (تمرکزگرایی، تمرکززدایی و بازگشت مجدد به تمرکزگرایی)، الگوی تصمیم گیری مناسب در نظام آموزشی بطور عام و برنامه درسی بطور خاص کدام است و چه آسیب شناسی را می توان بر آن متصور شد؟ از اینرو، این مقاله ضمن بررسی تمرکزگرایی، تمرکززدایی و بازگشت مجدد به تمرکزگرایی، به تبیین دلالت های آنها برای نظام برنامه درسی ایران می‌پردازد. برای نیل به این مقصود، ابتدا مروری بر نظام‌های متمرکز و غیرمتمرکز بطور عام و تمرکزگرایی و تمرکززدایی در حوزه برنامه درسی بطور خاص می‌شود. پس از آن، دو مواجهه کلان با مقوله تمرکززدایی در نظام برنامه درسی در عمل – تحت عنوان مواجهه سخت و نرم- مورد بررسی قرار می‌گیرد. بحث بعدی، بازاندیشی دقیق پیرامون تمرکزگرایی، تمرکززدایی و بازگشت مجدد به تمرکزگرایی می‌باشد و در نهایت به بحث و نتیجه‌گیری و تبیین دلالت‌های آنها برای نظام برنامه درسی ایران پرداخته می‌شود.

نظام‌های متمرکز و غیرمتمرکز

نظام‌های متمرکز، دیدگاه سنتی و غالب اکثر کشورهای جهان تا اواخر قرن بیستم بود. در این نظام‌ها تمامی اختیارات تصمیم‌گیری در دست حکومت مرکزی است و معمولا هیچ گونه حق تصمیم‌گیری به واحدها و بخش‌های پایین تر واگذار نمی‌شود. در واقع واحدهای پایین‌تر، مجری سیاست‌های حکومت مرکزی هستند و کنترل شدیدی بر آنها اعمال می‌گردد. اما در نظام‌های غیرمتمرکز، حکومت مرکزی اختیارات را به واحدهای موسسه‌ای پایین‌تر واگذار می‌کند. البته باز هم دولت مرکزی برای ایجاد هماهنگی، در اجرای برنامه‌ها دخالت دارد و بر آنها نظارت می‌کند. عدم تمرکز شامل: انتقال بخشی یا تمام تصمیم‌گیری‌ها و مسئولیت‌های قدرت مرکزی به قدرت‌های محلی یا منطقه‌ای (بخش‌ها، شهرداری‌ها، موسسات و یا خود مدارس) می‌باشد. قدرت‌های محلی یا منطقه‌ای ممکن است اولویت‌های برنامه درسی، روش‌های تدریس و مدیریت آموزشی را با در نظر گرفتن بودجه‌ها و هزینه‌ها تغییر دهند و یا خود را با

1 . Tatto
2. Hancen
3 Bray

آنها منطبق کنند (یونسکو، ۲۰۰۵: ۱۳).

عدم تمرکز یا تمرکززدایی مفهومی است که در مقابل تمرکزگرایی بکار می‌رود. به باور صاحبنظران، تمرکز و عدم تمرکز مطلق وجود ندارد. اما برای درک بهتر این دو مفهوم، می‌توان تمرکز مطلق و عدم تمرکز مطلق را دو سر یک طیف با ویژگی‌های زیر در نظر گرفت (گویا و قدکساز خسرو شاهی، ۱۳۸۶). در تمرکز مطلق که ممکن است در سطوح متفاوت سیاسی، اقتصادی، مدیریتی، آموزشی و نظایر آن وجود داشته باشد، تمام اختیارات در دست حکومت مرکزی است و هیچ گونه حق تصمیم‌گیری به واحدهای موسسه‌ای پایین‌تر داده نمی‌شود و همگی، مجری سیاست‌های حکومت مرکزی هستند. در سر دیگر طیف، یعنی در عدم تمرکز مطلق، حکومت مرکزی تمام اختیارات را به واحدهای موسسه‌ای پایین‌تر واگذار می‌کند. با چنین تعبیری از تمرکز و عدم تمرکز، کارلسن[1] (۱۹۹۹) تمرکززدایی را فرآیندی می‌داند که معمولا حرکتی از مرکز به سمت پیرامون است و باعث کاستن تدریجی درجه تمرکز و افزودن درجه عدم تمرکز می‌شود و البته به معنای ایجاد عدم تمرکز مطلق نیست. در نتیجه، با پذیرش نسبی بودن مفاهیم تمرکز و عدم تمرکز، فرآیند تمرکززدایی نیز درجات متفاوتی خواهد داشت. لذا، مفاهیم تمرکز مطلق و عدم تمرکزمطلق، بیشتر در عالم ذهن قابل طرح هستند و در عمل، تنها درجه‌هایی از تمرکز و عدم تمرکز مورد بحث قرار می گیرند. درجات عدم تمرکز ممکن است از کشوری به کشور دیگر متفاوت باشد. عدم تمرکز ممکن است در موسسات آموزشی به مواد درسی و مدیریت مالی محدود شود. به باور کارلسن (۱۹۹۹) چیزی را که در یک سطح، مصداقی از عدم تمرکز است، می‌توان به سادگی در سطحی دیگر از مصادیق تمرکز دانست. مثلا کشوری که حق استخدام و عزل معلمان را به استان‌ها می‌دهد، درمقایسه با کشوری که این کار را جزو مسئولیت‌های حکومت مرکزی می‌داند، غیرمتمرکز عمل کرده است؛ اما همین کشور، در مقایسه با کشوری که این مسئولیت را به عهده مدارس می‌سپارد، متمرکز عمل کرده است. به گفته لاکهید (نقل در کارلسن، ۱۹۹۹)، در زلاندنو که مدعی داشتن نظام آموزشی غیرمتمرکز است، در دوره ابتدائی، مدارس نقشی در انتخاب معلمان ندارند. در حالی که به رغم اداره بسیار متمرکز در سیستم آموزشی فرانسه، این کشور پیشینه‌ای بسیار طولانی در مشارکت دادن مردم و قدرت‌های محلی برای تعیین محتوا و مطالب درسی مدارس دارد؛ در حالی که این کشور معروف به داشتن نظام آموزشی متمرکز است.

تمرکززدایی انتقال دهنده قدرت تصمیم‌گیری، مسئولیت و وظایف از بالا به پایین سطوح سازماندهی

---

[1]. Karlsen

است. *هَنسن* (۱۹۹۸) و *برای* (۱۹۹۹) قائل به سه نوع تمرکززدایی هستند: انتقال وظایف وکار ولی نه قدرت[1]، نمایندگی[2]، و تفویض اختیار[3].

۱- انتقال وظایف وکار ولی نه قدرت**:** در این نوع تمرکززدایی، فقط انجام دادن کارها واگذار می‌شود و حق تصمیم‌گیری برای دولت مرکزی محفوظ می‌ماند. تموکنگ (به نقل از برای، ۱۹۹۹) ابراز می‌دارد که وقتی رهبران ملی در مکزیک، یک برنامه اصلاحات برای تمرکززدایی عنوان کردند، مدیریت آموزشی را به ۳۱ دولت ایالتی واگذاشتند؛ در حالی که کنترل متمرکز را بر سیاست‌های آموزشی در سطح ملی افزایش دادند. به باور وی، این نوع تغییر تمرکز، معمولا راهی برای تضمین کارآمدی تمرکز است.

۲- نمایندگی: نوعی تمرکززدایی با انتقال قدرت تصمیم‌گیری از سطوح بالا به سطوح پایین است، البته قدرتی که مرکز بتواند آن را کنار بگذارد (امور از مرکز کنترل شوند). در واقع حق تصمیم‌گیری را به واحدهایی که از لحاظ سلسله‌مراتبی در مرتبه پایین‌تری قرار دارند، واگذار می‌شود؛ اما این حق در صورت صلاحدید واحد واگذار کننده، باز پس گرفته می‌شود. فلورستال و کوپر مصداق عینی آن را نظام آموزشی چین معرفی می‌کنند که ابتدا غیرمتمرکز شد، اما دولت با بازنگری در این حرکت و از احساس این که ممکن است دوباره کنترل را از دست بدهد، تمرکز ایجاد کرد (فلورستال و کوپر[4]، ۱۹۹۷).

۳- تفویض اختیار: انتقال قدرت تصمیم‌گیری به یک واحد خودمختار که بتواند بطور مستقل و بدون اجازه از مرکز اقدام کند. در واقع حق تصمیم‌گیری به یک واحد موسسه‌ای پایین‌تر واگذار می‌شود که این واحد می‌تواند به طور مستقل یا بدون این که لازم بداند از حکومت یا وزارتخانه مرکزی اجازه بگیرد، عمل کند. برای مثال در شیلی، کنترل بسیاری از جریان‌های آموزشی به وزارتخانه‌ها واگذار شده و آنها به صورت مستقل در مورد تمام مسائل تصمیم‌گیری می‌کنند. با این تعریف، بنظر می‌رسد خصوصی‌سازی[5] نوعی عدم تمرکز باشد که زیرمجموعه‌ای از تفویض اختیار یا واگذاری به معنای انتقال مسئولیت و منابع از بخش دولتی به بخش خصوصی است.

همچنانکه ملاحظه می شود، در این تقسیم بندی، موضوع عدم تمرکز، در واقع واگذاری و تفویض اختیار از سوی مرکز به واحدهای تابعه به صورت ضعیف، متوسط و شدید است که در آن، موضوع اصلی چگونگی مدیریت و قدرت اجرایی مرکز یا واحدهای تابعه آن است. فلورستال و کوپر عقیده دارند که در

---

1 .Deconcentration (transfer of tasks and work, but not authority)
2 .Delegation
3 .Devolution
4 . Felorestal & Cooper
5 . Privatization

هر فعالیت تمرکززدایی، تعیین میزان کنترل حکومت مرکزی بر ساختارهای بومی و محلی ضرورت دارد؛ زیرا این میزان نشان می‌دهدکه در کجای طیف تمرکز یا عدم تمرکز قرارداریم(فلورستال و کوپر، ۱۹۹۷).به عبارت دیگر، آشنایی با انواع تمرکز در تعیین میزان کنترل و انتخاب نظام تصمیم گیری برای آموزش و پرورش و نظام برنامه درسی مفید است. از اینرو، سطوح مدیریت مرکزی نظام برنامه درسی باید درباره میزان مناسب تمرکز یا عدم تمرکز در سطوح فرعی (استانی، منطقه ای و محلی) تصمصم گیری نماید (هاوکینز[1]، ۲۰۰۰) .

تمرکزگرایی و تمرکززدایی در حوزه برنامه درسی

تمرکزگرایی در نظام برنامه درسی به مقدار زیادی در بستر سیاسی، تاریخی، اجتماعی و اقتصادی نظام‌های آموزشی کشورها ریشه دارد. در نظام‌های تمرکزگرا تمایل عمومی به سمت کنترل متمرکز در همه مراحل طراحی و تولید برنامه‌های درسی، از تبیین اهداف مدرسه و تدوین برنامه درسی تا اجرای برنامه درسی و ارزشیابی نتایج برنامه و آموخته‌های دانش آموزان وجود دارد (سلسبیلی،۱۳۸۶). پیام برنامه درسی متمرکز این است که تهیه و گسترش برنامه درسی، وظیفه معلمان نیست (گویا و ایزدی، ۱۳۸۲). بلکه مراکز و دفاتر برنامه‌ریزی درسی دولتی هستند که باید همه مراحل طراحی و تدوین و ابلاغ برنامه را در دست داشته باشند و کار مربیان و معلمان تنها اجرای برنامه‌های درسی تجویز شده است که البته تا حدود زیادی هم مانع نفوذ و اقتدار معلم اند (سلسبیلی و دیگران، ۱۳۸۲). اگر چه تمرکز، لازمه آماده سازی و تهیه برنامه درسی است، حتی در متمرکزترین نظام‌ها نیز کارکنان محلی وظایفی به عهده دارند. دولت‌های مرکزی معمولا در چنین مواردی، تمایل به دخالت دارند؛ زیرا منابع محلی بدون توسل به مرکز، غالبا جوابگوی نیازها نمی‌باشد.

عدم تمرکز و در نتیجه همکاری بین عوامل دولتی در مرکز، منطقه و جوامع محلی به هنگام اجرای برنامه از ضروریات محسوب می‌شود. از اینرو، برنامه ریزی در ساختار اداری و تدارکات تغییراتی ایجاد می‌کند (لوی، ۱۳۸۸). براساس دیدگاه انجمن بین المللی تعلیم و تربیت تمرکززدایی در فرآیند تولید و تدوین برنامه درسی، راهبردی برای انطباق برنامه درسی ملی با شرایط و ویژگی‌های مناطق و محیطی است که برنامه درسی در آنها اجرا می‌شود (گویا و ایزدی، ۱۳۸۲). بنابراین، تمرکز زدایی به معنای انتقال قدرت از یک سطح نظارتی بالاتر از قبیل اداره آموزشی، سازمان یا دفتر مستقل آموزشی در سطح کشوری یا

---

[1]. Hawkins

استانی، به یک سطح سازمانی پایین‌تر، مانند مدرسه است. در حوزه برنامه درسی، انتقال این قدرت از سطح متخصصان موضوعی و برنامه ریزان درسی و مدیران پروژه های متمرکز در دفاتر مرکزی برنامه ریزی درسی به سطوح پایین‌تر به مفهوم تمرکززدایی است که در جهت انتخاب یا سازگارسازی محتوای کتاب‌های درسی انجام می‌گیرد. در سطحی بالاتر، تمرکززدایی به منظور افزایش اقتدار مدرسه برای طراحی و تولید برنامه‌های درسی مناسب و نوآوری در دروس گوناگون صورت می‌پذیرد. در حد بالای تمرکززدایی از برنامه‌های درسی، طراحی و تولید برنامه درسی به سمت برنامه‌ریزی درسی مدرسه محور می‌رود (سلسبیلی، ۱۳۸۶).

از اوایل دهه ۱۹۸۰، متخصصان برنامه درسی تمایل یافتند مدارس و معلمان را در حکم مشارکت کنندگان در فرآیند برنامه‌ریزی درسی بپذیرند (اسکیلبک[۱]، ۱۹۸۴؛ سابار[۲]، ۱۹۹۴). بیشترین موج تمرکززدایی طی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ و در کشورهای مختلف اتفاق افتاده است (گویا و ایزدی، ۱۳۸۲). از نظر *دونوگو و دیماک* این تجدید ساختار و تمرکززدایی، به جای آن که مبتنی بر برنامه‌ریزی جامع و بر اساس کنترل و نظارت همه جانبه باشد، در اکثر نقاط عالم به شکلی بی قاعده صورت گرفته است (دونوگو و دیموک[۳]، ۱۹۹۸). شاید به همین دلیل است که در برخی از این کشورها مثل آمریکا و انگلیس بعد از تمرکززدایی، نشانه هایی از تمرکزگرایی و توجه به برنامه‌های درسی ملی دیده می‌شود(سلسبیلی، ۱۳۸۶).

مواجهه با تمرکززدایی در عمل: مواجهه سخت و مواجهه نرم

نتایج کنفرانس "*سیاست‌ها و استراتژی‌های عدم تمرکز درآموزش و پرورش*" یونسکو در سال ۲۰۰۳ نشان می‌دهد که عدم تمرکز خود هدف نیست؛ بلکه راهبردی برای بالا بردن کیفیت آموزش و پرورش و بهبود مدیریت می‌باشد (یونسکو، ۲۰۰۵). عدم تمرکز زمانی با موفقیت مواجه می‌شود که ابتدا فهمیده شود چرا و برای چه هدفی به تمرکززدایی نیاز است و سپس دولت مرکزی منابع و مسئولیت‌ها را توامان به قدرت‌های منطقه‌ای و محلی انتقال دهد (گرشبرگ[۴]، ۱۹۹۸).

جهت موفقیت نظام آموزشی غیرمتمرکز باید به مثابه سیستم، به تمامی اجزا آن با هم توجه کرد. برمن و همکاران بر این باورند که برای کارآمدی عدم تمرکز، تمام عناصر و بخش‌های یک مجموعه باید هم زمان کار کنند و بدترین حالت این است که تمرکززدایی فقط در یک بخش رخ دهد (برمن و همکاران،

---

1. Skilbeck
2. Sabar
3. Donoghue & Dimmock
4. Gershberg

۲۰۰۲). شاید یکی از دلایل عدم موفقیت نظام غیرمتمرکزدر کشورهای در حال توسعه، توجه نکردن به همه جوانب آن باشد. برای تمرکززدایی جنبه‌های متفاوتی وجود دارد که باید آنها را مدنظر قرار داد.

در بررسی پیشینه و تجارب کشورها درباره نظام‌های تمرکزگرایی و تمرکززدایی می‌توان بین دو رویکرد یا مواجهه تمایز قایل شد: رویکرد یا مواجهه سخت و نرم. در مواجهه سخت، کانون توجه بر اصلاحات مدیریتی، مالی و ساختاری نظام تصمیم‌گیری است؛ اما در مواجهه نرم، عطف توجه بر مسایل و اصلاحات تربیتی و برنامه درسی (تأکید بر رویکردها، مدل ها، راهبرهای طراحی، اجرا، ارزشیابی و تدوین برنامه‌های درسی) است. این دو مواجهه در زیر بیشتر مورد بحث قرار می‌گیرند.

مواجهه سخت: بررسی‌ها نشان می‌دهند که عمده مواجهه نظام‌های آموزشی برای اتخاذ رویکرد غیرمتمرکز از نوع سخت بوده است. در مواجهه سخت اساسا تغییرات و اصلاحات مدیریتی، ساختاری، سیاسی و مالی در کانون توجه می‌باشد و به محتوا و غنی‌سازی برنامه‌ها کمتر توجه می‌شود. برای مثال، تمرکززدایی مالی یکی از اساسی‌ترین تغییراتی است که بر تمرکززدایی آموزشی تاثیر گذار است. مسئولیت‌های مالی و نحوه واگذاری آن به سطوح پایین‌تر، یکی از مؤلفه‌های مهم عدم تمرکز بوده است. بنا به گزارش بانک جهانی، برای این که دولت‌های محلی و موسسات خصوصی، مسئولیت واگذار شده را به طور موثر انجام دهند، باید بودجه کافی و اختیارات لازم را برای تصمیم‌گیری در باره هزینه‌ها داشته باشند. وقتی دولت مرکزی شروع به کاهش تسهیلات مالی برای مدارس محلی می‌کند، مقامات آموزشی در مناطق و شهرها به جستجوی منابع جایگزین برای تامین بودجه آموزشی می‌پردازند و این کار منجر به ایجاد ساختارهای متفاوت تامین مالی برای آموزش با استفاده از مالیات‌های محلی، شهریه، اعانه های خارجی، جمع‌آوری وجوه محلی، کسب درآمد از فعالیت‌های مهم و اعانه‌های عام المنفعه برای پر کردن خلاءهای ایجاد شده از سوی دولت مرکزی می‌شود. برای مثال، *مک و وات*[1] (۱۹۹۸)، شش شیوه برای تامین بودجه بیان کرده‌اند که عبارتند از: مالیات‌های اضافی آموزش شهری و روستایی که توسط دولت‌های محلی تعیین می‌شوند، کمک رسانی از طرف صنایع و سازمان‌های اجتماعی، وجوه اهدا شده از سازمان‌های گروهی و افراد، پرداخت شهریه از طرف دانش آموزان، کسب درآمد از طریق فعالیت‌های مدارس، و حمایت قدرت‌های مرکزی.

در ایران نیز با توجه به سیستم آموزشی کاملا متمرکز، تمرکز مالی را می توان در سهم قابل توجه دولت در تامین منابع مالی آموزش و پرورش مشاهده کرد که تکیه اصلی دولت بر درآمد پر نوسان نفت،

---

[1]. Mok and Wat

موجب کم ثباتی منابع مالی آموزش و پرورش شده و برنامه‌ریزی را دشوار ساخته است. با این حال، در سال‌های اخیر برای رفع این مشکل، گام‌هایی در جهت عدم تمرکز مالی آموزش و پرورش در بخش‌های خاصی برداشته شده است که از آن جمله می‌توان به سهم دو در هزار آموزش و پرورش از صنایع اشاره کرد (پیش نویس دوم، ۱۳۸۲، به نقل از گویا و قدکساز خسرو شاهی، ۱۳۸۶).

از نمونه‌های دیگر مواجهه سخت با این مقوله، تمرکززدایی مدیریتی است که به باور اکثر متخصصان، عدم تمرکز مدیریتی و عدم تمرکز مالی، بسیار به هم وابسته‌اند؛ زیرا حرکت به سمت عدم تمرکز وقتی موفقیت آمیز است که مدیران محلی بتوانند تصمیمات مناسبی راجع به مسائل مالی در نظام آموزشی و برنامه درسی اتخاذ نمایند. همچنان که اگر مدیران محلی در مورد نحوه جذب و هزینه کردن بودجه محدودیت بسیاری داشته باشند، نمی‌توانند تغییرات لازم را در جهت آموزش مفید و موثر ایجاد کنند. برای یک دوره در چین، تمرکززدایی مالی به دولت محلی اجازه داد که با صلاحدید خود مالیات تعیین کند و آنها را به سوی آموزش هدایت کند و در حالت کلی به مدیریت امور مالی خود بپردازد. برای مناطق ثروتمندتر این کار بسیار کارساز بود و کیفیت مدارس و معلمان را بالا برد. برای مناطق فقیر، برعکس، ناهماهنگی و تفاوت‌های فاحشی در سیستم روی داد. به دلایل مختلف که مسائل مربوط به کیفیت را هم شامل می‌شد، دولت مرکزی در سال ۱۹۹۴ شروع به روی آوری مجدد به تمرکز نمود و قدرت مالیاتی مخصوص دولت محلی را از میان برداشت (باهل[1]، ۱۹۹۸: ۷۳). این امر نشان می‌دهد که فرایند تمرکززدایی امر بسیار ظریف و حساسی است و باید در تمرکززدایی بطور کامل نسبت به مسائل مالی و چگونگی تامین آن چاره جویی نمود (چنگ[2]، ۱۹۹۷: ۳۹۵).

در تمرکززدایی مدیریتی در نظام‌های آموزشی و برنامه درسی بر دو موضوع تاکید می‌شود: موضوع اول مهارت کافی مدیریتی برای مدیران محلی، و موضوع دوم مسئله نظارت است. در خصوص موضوع اول، برمن و همکاران (۲۰۰۲)، معتقد است که باید مدیران محلی، جهت انجام نقش مدیران ماهر، آموزش لازم را ببینند. تموکنگ (۲۰۰۲) بیان می‌کند که تمرکززدایی در بسیاری از کشورها، مسئولیت را به برخی از اجتماعات محلی سپرده است؛ در حالی که آنها ظرفیت مدیریتی و مالی لازم را برای ایفای نقش جدید ندارند (به نقل از گویا و قدکساز خسرو شاهی، ۱۳۸۶). *هَنسن* ابراز می‌دارد که وقتی سیاستمداران تصمیم به تمرکززدایی در نظام آموزشی و برنامه درسی می‌گیرند، معمولا این ماموریت را به عهده رهبران آموزشی می‌گذارند و در این صورت است که وضع دشواری پیش می‌آید. دلیل دشواری این است که هم

---

1 . Bahl
2 . Cheng

فرآیند تغییر بسیار پیچیده است و هم مدت تصدی مدیران آموزشی معمولا بسیار کوتاه است. برای مثال، او به نتایج مطالعه‌ای در خصوص ۲۲ کشور جهان اشاره می‌کند و می‌گوید ، متوسط زمان تصدی پست مدیران آموزشی در تمام سطوح، کمتر از ۲/۵ سال بوده است. نتایج پژوهش صورت گرفته در کشور ایران در خصوص بررسی مشکلات مدیریتی و اداری استان آذربایجان غربی، در تایید این موضوع (کم بودن متوسط زمان تصدی پست مدیران آموزشی) نشان می‌دهد که از جمله معضلات و مشکلات مدیریتی سازمان آموزش و پرورش این است که متوسط زمان تصدی مدیران کمتر از ۲ سال می باشد (حیدری، ۱۳۸۶). به گفته *هَنسن*، مدیران جدید، زمانی را برای یادگیری کارها صرف می‌کنند و همین که این کارها را فرا گرفتند، به تاریخ می‌پیوندند (هنسن، ۱۹۹۸).

موضوع دوم، مسئله کنترل و نظارت است؛ نظارت بر آموزش که زمانی تنها مربوط به قدرت‌های مرکزی می‌شد، هم اکنون به ترتیب اولویت، به کار می‌رود: مدیران دولتی که بالاتر از سطح استان‌ها قرار دارند، قدرت‌های سطح پایین را بازرسی و ارزیابی می‌کنند که لایه‌هایی از نظارت آموزشی به وجود می‌آید (هاوکینز، ۲۰۰۰: ۴۴۴). در حالی که این تلاش‌ها به وضوح شکل مهمی از تمرکززدایی را برای سیستم آموزشی گسترده فراهم می‌سازند، واضح است که دولت مرکزی به دقت بر این پیشرفت‌ها نظارت دارد. برمن و همکاران ابراز می‌دارند که نبود نظارت کافی بر مدیران در نظام‌های غیرمتمرکز، باعث ناکارآمدی و سو استفاده آنان می‌شود؛ همچنان که به گفته تموکنگ، در بعضی کشورها به دلیل نبود نظام‌های نظارتی مناسب، بسیاری از ایالتها عملکرد بسیار بدی داشته و در مجموع، کیفیت آموزش را تنزل داده‌اند. در این زمینه، آرژانتین از ۱۹۷۸ با اصلاحات آموزشی و انتقال قدرت از دولت مرکزی به ایالت‌ها برای مدارس ابتدایی و سپس از ۱۹۹۲ با تقسیم قدرت بین سطوح ملی و ایالتی و همینطور از سال ۱۹۹۵ برای اصلاح فرایند آموزشی آموزش عالی اقدام نموده است (یونسکو، ۲۰۰۵: ۵۲).

از منظر مواجهه سخت، مطالعه تجارب تمرکززدایی در کشورهای گوناگون نشان می‌دهد که اگر چه ارتقای کیفیت آموزش همواره یکی از دغدغه های نظام‌های آموزشی است، هدف اصلی تمرکززدایی در نظام‌های آموزشی و برنامه درسی، ارتقای آموزشی یا اصلاحات آموزشی نبوده و نیست (گویا و قدکساز خسرو شاهی، ۱۳۸۶)؛ بلکه دغدغه اصلی سیاستگذاران و طراحان، اصلاحات مالی، ساختاری و مدیریتی می‌باشد. بررسی‌های تاریخی *هَنسن* نشان می‌دهد که این نوع اصلاحات، اغلب از عرصه‌های سیاسی شکل گرفته است و معمولا با انگیزه‌های پنهانی و غیررسمی پیش می رود. انگیزه‌هایی مانند: کاهش بودجه‌های ملی با واگذاری هزینه‌های آموزشی به واحدهای مهم (مثل آرژانتین، چین و ونزوئلا)، شکستن قدرت

اتحادیه‌های معلمان (مثل شیلی و مکزیک)، تقویت کنترل سیاست ها در سطح ملی در پشت نقاب عدم تمرکز (مثل چین و مکزیک)، برقرار کردن ریشه‌های دمکراسی سیاسی پس از دوره های طولانی حکومت‌های استبدادی یا آشفتگی سیاسی (مثل کلمبیا، اسپانیا، السالوادور، آرژانتین و نیکاراگوئه)، هدف قرار دادن توسعه اقتصاد ملی در حکم یکی از پیامدهای اصلاحات (مثل چین، ونزوئلا و ژاپن) و سرانجام، کاهش کشمکش‌ها در سطح ملی از طریق قدرت دادن به انجمن‌های محلی مدارس برای استخدام و عزل معلمان و مدیران (مثل نیکاراگوئه)، تنها نشان دهنده چند نمونه از حرکت‌ها به سمت کاهش تمرکز در عرصه‌های سیاسی و از نوع مواجهه سخت است (هنسن، ۱۹۹۸). بنابراین، تحولات گسترده مالی و اقتصادی دهه ۱۹۷۰ منجر به تلاش‌های آتی برای تمرکززدایی آموزشی شد (هاوکینز، ۲۰۰۰: ۴۴۳). لیکن با مشاهده کشورهایی که با بازگشت به تمرکز، به تمرکز مجدد روی آورده‌اند، می‌توان اذعان نمود که رهبران آموزشی بسیاری از کشورها در موضوع تمرکزگرایی، یا تمرکززدایی و یا بازگشت دوباره به تمرکز تامل می‌کنند (استینر و استالپ[1]، ۲۰۰۴: ۲۷).

مواجهه نرم: کنترل بر روی برنامه‌های درسی و محتوای دروس، معمولا یکی از جدیدترین زمینه‌هایی است که قدرت‌های مرکزی تمایل به تمرکززدایی آن دارند. در واقع قدرت‌های مرکزی با گذشت زمان دریافته‌اند که محتوای برنامه‌های درسی باید ویژگی‌های بومی خود را حفظ کنند که جهت تدوین چنین برنامه‌هایی باید برحسب نیازهای منطقه‌ای و ویژگی‌های دانش آموزان آن مناطق اقدام نمود. موضوع مهم آن است که اگر مناطق به طور غیر متمرکز نسبت به تدوین برنامه‌های درسی خود اقدام کنند، این مهم سهل‌تر و بهتر به نتیجه خواهد نشت. در واقع موضوع اصلی این است که کیفیت برنامه‌های درسی در سطح بالایی باشد و در پی آن دست‌یابی به آرمان‌های نظام تعلیم و تربیت، محقق شود (برای، ۱۹۹۹).

بر اساس مواجهه نرم، در حالی که تلاش‌هایی جدی از طریق قدرت‌های مرکزی در اجرای مسئولیت‌ها صورت می‌گیرد، باید این سیاست شکل بگیرد که قدرت‌های محلی نیز بخشی از این مسئولیت‌ها را برای تدوین و تولید برنامه درسی بر عهده گیرند و باید پیوندهای خاصی بین قدرت‌های محلی و مرکزی برقرار گردد. سطح آموزش و تخصص مدرسین، مورد دیگری است که تمرکززدایی کمتری را تجربه کرده است. نظام‌های مختلف برنامه درسی به تحولات آموزشی از طریق تغییر شیوه‌های آماده سازی مدرسین عکس العمل نشان داده‌اند. بررسی‌های انجام گرفته در کشورهای اندونزی، ژاپن، مغولستان، فیلیپین، کره و مالزی حاکی از آن است که تمرکززدایی در این کشورها با مشکلاتی نظیر فقدان

[1]. Steiner & Stolpe

مدیران و معلمان باصلاحیت روبرو بوده است (وینتاین[1]، ۲۰۰۲). بنابراین، در حالی که فضای تمرکززدایی اقتصادی-سیاسی براساس مواجهه سخت به شدت در حال پیشروی است و پیشرفت چشمگیری در تمرکززدایی آموزشی صورت گرفته است، زمینه‌های آماده سازی مدرسین و کنترل برنامه درسی تا اندازه‌ای متمرکز باقی مانده است. با وجود برداشت‌های متفاوت از برنامه درسی، اگر برنامه درسی را تمام فعالیت‌هایی در نظر بگیریم که هر یک به نوعی بر جریان آموزش و یادگیری تاثیر می‌گذارند، گوناگونی روش‌های تدریس و فعالیت‌هایی که در کلاس‌های درس انجام می‌شود، حاکی از این مسئله است که در نظام‌های آموزشی که در ظاهر از نظر برنامه‌ای، کاملا متمرکز عمل می‌کنند، عدم تمرکز گسترده‌ای وجود دارد که اجتناب‌ناپذیر و غیر قابل کنترل است و بیشتر به دست معلمان صورت می‌پذیرد. در چنین عدم تمرکزی، مسئولیت بخش عظیمی از برنامه درسی به معلمان -که ظرفیت بالقوه بسیاری دارند- سپرده می‌شود. اگر از این ظرفیت بالقوه در دوره‌های آموزش قبل و ضمن خدمت معلمان استفاده بهینه شود، نتایج آموزشی خوبی به همراه خواهد داشت (گویا و قدکساز خسرو شاهی، ۱۳۸۶).

چنین بنظر می‌آید که در گفتمان پذیرش نظام متمرکز یا غیرمتمرکز، متاسفانه مسئله اصلی بحث در خصوص حل مشکلات اقتصادی و مالی در هریک از این نظام‌ها، چگونگی تغییر این نظام‌ها، حل معضلات مدیریتی و اجرایی آنهاست و به نوعی به بررسی مسائل سیاسی و اقتصادی (کلاً مواجهه سخت) پرداخته می‌شود؛ در صورتی که این‌ها باید به عنوان پیش‌نیاز و تسهیل کننده در جهت رسیدن به هدف اصلی - که همانا ارتقا و بهبودکیفیت تعلیم و تربیت و چگونگی ایجاد تغییرات مثبت در بنیادها، نگرش‌ها و ارزش‌ها (یا همان اِعمال مواجهه نرم) - باشد و جاری ساختن این روندها در قالب برنامه‌های درسی اتفاق می‌افتد. این امر بیانگر آن است که فهم دقیقی از موضوع تمرکز و عدم تمرکز در نظام تعلیم و تربیت وجود ندارد. در واقع موضوع اصلی در حاشیه واقع شده و مسائل جانبی به عنوان اصل تلقی می‌شوند؛ در صورتیکه اینها باید به عنوان پیش‌نیاز و تسیهل‌کننده در جهت رسیدن به هدف اصلی باشند که متاسفانه عموما اینچنین نیست. این موضوع تامل برانگیز است که علیرغم اهمیت اساسی مواجهه نرم، رویکردها بیشتر به سمت مواجهه سخت و مسائل مالی و اقتصادی است تا مسائل محتوایی، کیفی و بنیادی.

فهم نادقیق از تمرکز و عدم تمرکز

بنظر می‌رسد در بحث تصمیم‌گیری برای انتخاب و اجرای نظام برنامه درسی متمرکز و یا غیرمتمرکز

[1]. Vientian

ادراک نادقیقی از این دو وجود دارد. این ادراک نادقیق در دو مقام قابل تحلیل و بررسی است: مقام نظر و مقام عمل و اجرا.

نخست آنکه در مقام نظر، در انتخاب هر یک از این نظام‌ها، هدف و موضوع اصلی نظام‌های آموزشی مورد غفلت واقع شده است. ارتقا و بهبودکیفیت تعلیم و تربیت و چگونگی ایجاد تغییرات مثبت در بنیادها، نگرش‌ها، ارزش‌ها و همچنین، جاری ساختن این روندها که در غالب برنامه‌های درسی اتفاق می‌افتد و در پی آن کارآمدتر کردن سیستم برنامه درسی، همگی در حاشیه واقع شده اند و بیشتر به بحث در خصوص حل مشکلات اقتصادی و مالی در هریک از این نظام‌ها، چگونگی تغییر این نظام‌ها، حل معضلات مدیریتی و اجرایی و سیاسی آنها پرداخته می‌شود. در صورتیکه اینها باید عواملی در جهت رسیدن به هدف اصلی باشند، نه اینکه خود هدف اصلی واقع شوند. متاسفانه عموما اینچنین نیست و مسئولیت‌های مالی، نحوه مدیریت، اجرا و واگذاری آن به سطوح پایین‌تر از مهم‌ترین مولفه‌های عدم تمرکز پنداشته می‌شود و در انتخاب تمرکز یا عدم تمرکز به عنوان اصلی‌ترین عوامل تاثیرگذار مورد توجه قرار می‌گیرد. این موضوع مهمی است؛ به عبارت دیگر، به دلیل اداراک نادرست و همه جانبه در مقام تصمیم‌گیری، جابجایی هدف – وسیله اتفاق می‌افتد و وسایل و ابزارها (تغییرات مدیریتی و ساختاری و مالی) جایگزین هدف (ایجاد تغییر در کیفیت تجارب آموزشی، اصلاح رویکردهای برنامه درسی و ...) می‌شوند و آنچه که باید متن باشد، تبدیل به حاشیه می‌شود. به دیگر سخن، به سبب در کانون توجه قرار گرفتن مواجهه سخت و در حاشیه ماندن مواجهه نرم در نظام آموزشی و برنامه درسی، وسایل و ابزارهایی که باید تسهیلکننده هدف و ارتقای کیفی باشند، مانعی سر راه ارتقا و بهبود کیفی آموزش و برنامه درسی شده‌اند.

دیگر آنکه بنظر می‌رسد که دست اندرکاران و کارگزاران نظام‌های برنامه درسی متمرکز و غیرمتمرکز برای اجرای این نظام‌ها در عمل، با بدفهمی در اجرا مواجه هستند. به عبارت دیگر، بررسی‌ها نشان می‌دهند که نظام‌های آموزشی در اجرای آنچه که نظام متمرکز یا غیرمتمرکز نامیده می‌شود، درست عمل نمی‌کنند و آنها را درست اجرا نمی‌کنند. از اینرو، نظام‌های موجود متمرکز و یا غیرمتمرکز در مقایسه با آنچه که باید باشند، تفاوت قابل توجهی دارند. توجه به موقعیت و وضعیت موجود نظام آموزشی در هر کشور و بررسی چگونگی و نحوه عملکرد نظام آموزشی با توجه به قوانین موجود میسر است. باید برای تغییر نظام آموزشی برنامه کامل، جامع و عملی طرح‌ریزی گردد. قبل از هر نوع برنامه‌ریزی، اطلاعات وسیع و کاملی از وضعیت فعلی لازم است تا بتوان اقدامات آتی را بر اساس موقعیت کنونی برنامه‌ریزی کرد. بنظر می‌رسد که گاهی چنین عمل نمی‌شود و در عمل نظام‌های متمرکز یا غیرمتمرکز و ظرفیت‌های موجود در آنها

درست درک و اجرا نمی‌شود. به عنوان مثال، با توجه به بخشنامه شماره ۱۴۰/۲۳۷۹۵ مورخ ۸۱/۹/۵ وزارتی برخی از موارد در جهت رعایت عدم تمرکز در کمسیون مرکزی تفویض اختیار مطرح و ۴۰ مورد از جمله وظایف و اختیارات سازمان‌های آموزش و پرورش استان‌ها و مناطق مشخص شده است. لیکن بر اساس اطلاعات کسب شده، متاسفانه اکثر موارد قید شده در بخشنامه فوق الذکر در سازمان آموزش و پرورش استان‌ها انجام نمی‌پذیرد که دلایل متعددی دارد از جمله نبود مدیران توانمند و همچنین عدم اطمینان و اعتماد کامل مدیران به سایرین (دهقانی و حیدری، ۱۳۸۶). لذا این موضوع قابل تامل است که با وجود بخشنامه و دستور عملی در جهت عدم تمرکز، متاسفانه واحدهای تابعه از اختیاراتی که به آنها واگذار شده به هر دلیلی سر باز می‌زنند و بیشتر تمایل دارند برای انجام کارها از مرکز استعلام نموده و بر اساس نظرات آنها اقدام کنند در این صورت چگونه می‌توان انتظار داشت به یک باره نسبت به تغییر کل نظام امیدوار بود؟

تمایل دوره ای به تمرکزگرایی و یا تمرکززدایی

بعد از روی آوری نظام‌های آموزشی غیرمتمرکز نظیر استرالیا، آمریکا و انگلیس به سوی نظام‌های متمرکز که با عنوان بازگشت به تمرکز مجدد یا تمرکززدایی تمرکزگرایانه[1] خوانده می‌شود، بنظر می‌رسد کشورهای جهان به طور دوره‌ای در تمایل به یک نظام متمرکز یا غیرمتمرکز در حال تغییر هستند. بعد از یک دوره طولانی نظام متمرکز، تجارب تمرکززدایی که اغلب از عرصه‌های سیاسی شکل گرفته و به عرصه‌های اقتصادی، مدیریتی و به تبع آن اصلاحات آموزشی منجر گردیده، از دهه هفتاد به این سو در کشورهای مختلف پدیدار گشته است. این فرایندها جاری بوده و دایما در حال تغییر هستند (هاوکینز، ۲۰۰۰: ۴۴۷)، به طوری که از اصطلاح در نوسان بودن[2] برای تمرکزگرایی یا تمرکززدایی نظام‌های برنامه درسی کشورها استفاده می‌شود (استینر و استالپ[3]، ۲۰۰۴). کشورهایی که با بازگشت به تمرکز، به تمرکزی مجدد روی آورده‌اند، شاهدی بر این مدعا هستند. در برخی از این کشورها مثل آمریکا و انگلیس بعد از تمرکززدایی، نشانه‌هایی از تمرکزگرایی و توجه به برنامه‌های درسی ملی دیده می‌شود (سلسبیلی، ۱۳۸۶). لذا نفس تمرکز مذموم نیست. اگرچنین بود، سایر نظام‌های آموزشی به این سیر و مدار باز نمی‌گشتند (موسی‌پور، ۱۳۸۴). باید توجه داشت که آنچه در سایر کشورها اتفاق می‌افتد، باید در بستر

---

[1]. centralized decentralization
[2] .pendulum
[3] . Steiner - Khamsi & Stolpe

تاریخی، فرهنگی و به خصوص تاریخ و فرهنگ تعلیم و تربیت همان کشورها تفسیر و بررسی شود. اندک توجه به بستر تاریخی و فرهنگی در کشورهایی نظیر آمریکا و انگلستان نشان می‌دهد که به دلیل اتخاذ سیاست‌های لیبرالی و از دست رفتن امکان اعمال کنترل حداقلی بر جریان تعلیم و تربیت، این کشورها به فکر تدوین برنامه های درسی ملی یا اتخاذ سیاست‌های سراسری در خصوص تعلیم و تربیت افتادند. این گرایش به سمت تمرکز، تنها در چنین بستری قابل فهم و تحلیل است (مهرمحمدی، ۱۳۸۶).

تمرکز و عدم تمرکز در مولفه‌های گوناگون ساختار نظام آموزشی نظیر تصمیم‌گیری، ساختار اداری، مالی و ...، ازجمله برنامه درسی صورت می‌پذیرد. نویسندگان و متخصصان تاکید می‌کنند که حتی در صورت تمرکززدایی از برنامه درسی، باید جایی را برای تمرکز باقی گذاشت تا حکومت مرکزی مطمئن شود که کودکان در تمام مناطق کشور، از حداقل‌هایی برخوردارند و حکومت مرکزی برای تعیین این حداقل‌ها، باید استانداردهای آموزشی وضع کند و همه را ملزم به اجرای آنها نماید. برمن و همکاران بیان می‌کنند که اتفاقا لزوم وجود استانداردهای آموزشی در نظام آموزشی غیرمتمرکز نسبت به نظام‌های متمرکز بیشتر احساس می‌شود (برمن و همکاران، ۲۰۰۲).

فرمهینی فراهانی نیز ضمن تأکید بر ضرورت تدوین برنامه درسی ملی اظهار می‌دارد که تهیه و تدوین استانداردهای برنامه درسی و سند ملی، راهکارهای است که در پرتو آنها امکان واگذاری اختیارات به مناطق گوناگون فراهم می‌آید و در عین حال، به وحدت و انسجام ملی جامعه نیز آسیبی وارد نمی‌شود؛ زیرا مناطق می‌توانند بر اساس رهنمودهای کلی و استانداردهای تبیین شده در سطح ملی، به برنامه‌ریزی منطقه‌ای بپردازند. به همین دلیل است که در وضعیت فعلی، در کشورهایی که از نظر برنامه درسی غیرمتمرکز هستند، تمایل چشمگیری به تدوین استانداردهای برنامه درسی ملی به وجود آمده است که کشور نروژ، مثال گویایی از این تمایل است (فرمهینی فراهانی، ۱۳۸۴، به نقل از گویا و قدکساز خسروشاهی، ۱۳۸۶). به گفته کارلسن، در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ در نروژ، حرکتی به سمت برنامه‌های درسی کمتر استاندارد شده و بیشتر به طور محلی جهت‌دهی شده وجود داشت؛ اما در دهه ۹۰، این جهت‌گیری با تمرکز بر استانداردهای برنامه درسی ملی و انعطاف‌پذیری کمتر برنامه تغییر یافت (کارلسن، ۱۹۹۹). همینطور برنامه درسی ملی برزیل معرف سیاست ایجاد تمرکز و یکنواختی در برنامه درسی ملی است (لوپس[1]، ۲۰۰۷). آمریکا با اینکه از نظام آموزشی غیرمتمرکزی برخوردار است و طبق قانون اساسی آن، آموزش عمومی از وظایف ایالت‌ها است، در سال ۲۰۰۵ با انتشار سندی به نام "استانداردها و برنامه

---

[1]. Lopes

درسی" به تدوین برنامه درسی ملی ریاضی پرداخت که بیانگر سیاست ایجاد تمرکز است. پس همانطور که تموکنگ ابراز کرده است، هر کشوری با توجه به زمینه‌های بومی خود مشخص می‌کند که چه چیز را متمرکز و چه چیز را غیرمتمرکز می‌خواهد.

اگرچه اسکلافانی[1] (۲۰۰۸: ۲۶) در مقاله خود تحت عنوان " دو راه منتهی به عملکرد بالا " با توجه به عملکرد خیلی خوب دانش آموزان سنگاپور و فنلاند در سنجش بین‌المللی علوم و ریاضی، علل موفقیت آنان را بیان نموده است، وی بر این نکته تاکید دارد که سنگاپور رویکرد تمرکزگرایی را در سیستم آموزشی خود پیش گرفته، ولی فنلاند سیستم آموزشی غیرمتمرکز را برگزیده است و در عین حال، دانش آموزان هر دو کشور عملکرد بسیار بالایی را در سنجش بین‌المللی علوم و ریاضی دارند. در واقع باید بررسی کنیم که چطور می‌توان تعیین کرد که اجرای چه کارکردها و وظایفی در هر سطحی (قدرت مرکزی، منطقه‌ای، محلی و یا خود مدارس) بهتر و مناسب‌تر است.

بحث و نتیجه گیری

تمرکز و عدم تمرکز موضوعی مهم در حوزه آموزش و پرورش و مطالعات برنامه درسی در مبحث نظام‌های تصمیم‌گیری می‌باشد (استاپلس[2]، ۲۰۰۶: ۱). بررسی ها نشان می‌دهد که نظام‌های آموزشی دنیا عموما ترکیبی از تمرکز و عدم تمرکز هستند. برخی معتقدند درآینده هم مانند گذشته، تغییر در شکل بعضی حکومت‌های نقاط مختلف دنیا به سمت تمرکزگرایی و برخی به سمت تمرکززدایی و هنوز هم بخشی به سمت تمرکز و عدم تمرکز هم زمان ادامه خواهد داشت (برای، ۱۹۹۹: ۲۲۸). در کشور ما نیز، وضعیت نظام برنامه درسی کاملا متمرکز بوده و مسئولیت آن با تشکیلات مرکزی به نام "دفتر برنامه ریزی و تالیف کتاب‌های درسی" به عنوان یکی از واحدهای سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی است. در کنار "دفتر برنامه‌ریزی و تالیف کتب درسی"،"دفتر انتشارات کمک آموزشی" و" دفتر فن‌آوری آموزشی" سازمانی را تشکیل می‌دهند که تشکیلات برنامه‌ریزی درسی کشور جزئی از آن می‌باشد. دفتر برنامه‌ریزی و تالیف کتب درسی، مسئولیت طراحی برنامه درسی برای تمامی سطوح تحصیلی –اعم از ابتدایی، راهنمایی، متوسطه نظری و تربیت معلم- را بر عهده دارد. برنامه‌ریزی درسی در رشته‌های متوسطه فنی و حرفه‌ای در تشکیلات جداگانه‌ای انجام می‌شود که تحت عنوان "دفتر تحقیقات و برنامه‌ریزی فنی و حرفه‌ای" در معاونت آموزش فنی- حرفه‌ای فعالیت می‌نماید (مهرمحمدی، ۱۳۸۱).

1. Sclafani
2. Staples

با توجه بررسی‌ها و آسیب‌شناسی‌های مطرح شده، طرح چند نکته اساسی ضروری بنظر می‌رسد؛ نخست آنکه، تمرکزگرایی و تمرکززدایی مطلق ممکن و میسور نیست. با توجه به تفاوت‌های فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی موجود بین کشورها کاملا طبیعی است که راهکارهای تمرکزگرایی و تمرکززدایی هم در آنها متفاوت باشد؛ زیرا هر راهکاری، مولود همان زمینه‌های سیاسی، فرهنگی و اقتصادی است. بنابراین، نمی‌توان گفت که کدام راهکار بهترین است تا در هر کشوری به صورت یک دستورالعمل واحد اجرا شود؛ بلکه، ضروری است که آن راهکارها از صافی زمینه‌های ملی و فرهنگی هر کشوری عبور نمایند.

از اینرو، مطلب دوم آن است که، هر کشوری که برای ادامه حیات نظام تصمیم‌گیری فعلی خود یا ایجاد اصلاحات در آن، باید نسبت خود را با برخی از پرسش‌های مهم مشخص نماید. برای مثال اگر در نظام آموزشی و برنامه درسی ایران، تمایلی به حرکت در مسیر تمرکززدایی وجود دارد، ابتدا بحث راجع به چرایی و چگونگی تمرکززدایی برای رسیدن به تبیین جدیدی از عدم تمرکز و میزان و شدت آن ضروری است. برای عدم تمرکز، نیازهای هر کشور با چهارچوب‌های همان کشور مطابقت داده شده و در بستر و زمینه فرهنگی همان کشور درک می‌شود. وقتی هنوز اکثر واحدهای تابعه برای انجام امور جزیی منتظر کسب تکلیف از مرکز هستند، نباید انتظار داشت که بتوانند به یک باره، بطور مستقل عمل کنند. در واقع انجام روند عدم تمرکز برای تمام کشورها یکسان نیست و نمی توان برای همه کشورها فرمول ثابتی را پیشنهاد داد و همینطور نباید بدون برنامه‌ریزی و آمادگی کامل اقدام به عدم تمرکز نمود. این کار باید با توجه به چهارچوب‌های منطقی، قانونی و کارشناسی‌شده صورت گیرد. به دیگر سخن، حمایت از تمرکززدایی، بدون ارائه طرحی هوشمندانه -که معرف توجه به پیچیدگی‌ها و گوناگونی‌ها باشد- در بطن خود تحت تاثیر همان وضعیت قطبی یا صفر و یک تمرکزگرایانه است (مهرمحمدی، ۱۳۸۶) که در نهایت به آشفتگی در امور و تنزل کیفی ره می‌برد.

مطلب اساسی سوم که منظر جدیدی است و مورد غفلت واقع شده است آن است که، اساساً باید توجه داشت که هدف بنیادین تمرکز یا عدم تمرکز بالا بردن کیفیت نظام‌های آموزشی و بهبود روند اجرا در این جهت، بر اساس مواجهه نرم می‌باشد و هیچ‌گاه نباید اصلاحات سیاسی، اقتصادی و مدیریتی صِرف در سطح نظام آموزشی و برنامه درسی را به مثابه هدف اصلی تصور کرد و انجام کامل آن را پایان راه و دستیابی به آرمان تمرکزگرایی یا تمرکززدایی دانست و به دیگر مولفه‌های کلیدی همچون محتوا، کیفیت، رویکردها و راهبردهای طراحی، تولید، اجرا و ارزشیابی برنامه درسی و ... بی توجه ماند. لذا باید توجه

کرد که در گذر زمان، حل مشکلات اقتصادی و مالی و جریان‌ها و موضوعات سیاسی و چگونگی اجرا یا همان مواجهه سخت در حکم ابزارهای رسیدن به هدف، خود به عنوان هدف تلقی نشده و آرمان اصلی به دست فراموشی سپرده نشود. به دیگر سخن، پذیرش هر یک از مواجهه‌های فوق (سخت یا نرم) در مقوله تمرکز یا عدم تمرکز موجب بروز و ظهور نظام‌های متفاوتی در برنامه درسی و آموزش خواهد شد. با پذیرش مواجهه سخت، عمتا تغییرات ساختاری، شکلی و مالی صورت خواهد پذیرفت و مسائل کیفی برنامه درسی در نظام آموزش و پرورش موضوعی حاشیه‌ای خواهد بود. از اینرو، اگر قرار باشد اصلاحاتی در نظام تصمیم‌گیری آموزش و پرورش جمهوری اسلامی ایران انجام پذیرد، باید از این نگاه برحذر بود. از این منظر نگارندگان معتقدند رابطه خادم و مخدوم بین مواجهه سخت و نرم برقرار است. بدین معنا که، همواره بایستی در مواجهه با مقوله تمرکز و عدم تمرکز نگاه سخت در حکم مقدمه، ابزار و خادم مواجهه نرم باشد.

نکته دیگری که بنظر می‌رسد در وضعیت متمرکز فعلی نظام برنامه درسی آموزش و پرورش جمهوری اسلامی ایران از اهمیت برخوردار باشد، آن است که عمدتا نظام متمرکز را، نظام‌های غیرکارآمد تلقی می‌کنند و آن را به اصطلاح نظام بورکراتیک می‌خوانند. اما پرسش این است که آیا ما توانسته‌ایم از نظام بورکراتیک درک درستی داشته و به تبع آن در عمل درست و دقیق اجرا کرده باشیم؟ به عبارت دیگر آیا ما از ظرفیت‌های نظام متمرکز (آنچه که می‌توانست باشد و باید باشد) به درستی استفاده کرده‌ایم؟ این نکته مساله‌ای است که اساسا کمتر مورد توجه قرار گرفته است و جای بررسی و تامل جدی دارد. شواهد و قرائن بررسی شده اولیه و کلی نشان می‌دهد که در فهم و اجرای درست این نظام و استفاده از پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های نظام متمرکز در آموزش و پرورش بطور اعم و برنامه درسی بطور اخص با مشکلات و نقاط ضعف متعددی مواجهه هستیم.

نکته پایانی آن است که نباید انتظار داشت با تغییر و مواجهه اصولی و کارشناسی شده با مقوله تمرکز و عدم تمرکز، کیفیت تعلیم و تربیت و نظام برنامه درسی به یکباره بهبود یابند. همچون دیگر امور، موفقیت در حصول به یک نظام آموزشی و برنامه درسی بهبود یافته، مستلزم برنامه‌ریزی صحیح، منطقی و علمی است و عجله و شتاب برای حصول به یک هدف معین و رسیدن به نقطه‌ای مشخص نمی‌تواند عامل موفقیت در ضمن برنامه‌هایی با اهداف کلان و بلندمدت باشد. و تصور اینکه فرآیند تغییر به سمت تمرکززدایی، تمرکزگرایی یا بازگشت مجدد به تمرکز، تحولی "جهشی" است، باطل و عامل شکست در برنامه‌هاست؛ بلکه این فرایند "تدریجی" و هدفمند است که باید با در نظر گرفتن جمیع جهات آن انجام

شود تا مطلوب حاصل آید. ایران هم به مثابه کشوری که در سال‌های اخیر شاهد تحولات متعددی در عرصه آموزشی بوده است برای برنامه‌ریزی در جهت تدوین نظام و ساختاری مناسب برای تعدیل در نظام آموزشی متمرکز فعلی خود به برنامه‌های راهبردی همه جانبه‌نیازمند است که با کمک کارشناسان و دست‌اندرکاران امر، تهیه، تدوین و عملیاتی شود و در آن تمامی عوامل اثرگذار فرهنگی، مذهبی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی با نگاه به آینده لحاظ شوند.

منابع

دهقانی، مرضیه ؛ حیدری، مجتبی (۱۳۸۶). *بررسی مسائل و مشکلات اداری و مدیریتی سازمان آموزش و پرورش استان آذربایجان غربی*. طرح پژوهشی استانی، استانداری استان آذربایجان غربی.

سلسبیلی ، نادر و دیگران (۱۳۸۲). *سند و منشور اصلاح نظام آموزش و پرورش ایران (پیش نویس دوم)*. وزارت آموزش و پرورش، تهران: پژو هشکده تعلیم و تربیت.

سلسبیلی، نادر (۱۳۸۶). گذار نظام برنامه ریزی درسی ایران به سمت عدم تمرکز در طراحی و تدوین برنامه ی درسی ، با تاکید بر برنامه ریزی درسی مبتنی بر مدرسه. *فصلنامه مطالعات برنامه درسی ایران*، ۱(۴) ، ۶۸-۴۹.

گویا، زهرا؛ ایزدی، صمد (۱۳۸۲). برنامه درسی ملی، تمرکز و عدم تمرکز در برنامه ریزی درسی، در جستجوی الگوی مناسب. *گزارش پژوهش از مجموعه مطالعه در مسائل ومباحث اساسی حوزه ی برنامه ریزی درسی و روش های تدریس*. تهران: پژوهشکده ی تعلیم و تربیت.

گویا، زهرا ؛ قدکساز خسرو شاهی، لیلا (۱۳۸۶). تبیین جدیدی برای تمرکز و عدم تمرکز در ایران، *فصلنامه مطالعات برنامه درسی ایران*،۱ (۴)، ۲۸-۱۷ .

لوی، الف(۱۳۸۸). *برنامه‌ریزی‌درسی مدارس*. ترجمه فریده مشایخ. چاپ بیست‌وهفتم، تهران: انتشارات مدرسه.

مهرمحمدی، محمود (۱۳۸۱). *برنامه درسی: نظرگاه ها، رویکردها و چشم اندازها*. مشهد: انتشارات آستان قدس.

مهرمحمدی، محمود(۱۳۸۶). مدیریت هم زمان مدارج تمرکز زدایی در نظام برنامه ریزی درسی. *فصلنامه مطالعات برنامه درسی ایران*، ۱(۴)، ۱۶-۱ .

موسی‌پور،نعمت الله (۱۳۸۴). تقدیر تمرکز گرایی در نظام برنامه ریزی درسی ایران. کرمان: *همایش انجمن مطالعات برنامه درسی ایران*.

Bahl, R.W. (1998). China: evaluating the impact of Intergovernmental fiscal reform, in Bird, R.M. and Vaillancourt, F. (Eds), *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge.

Behrman, J.R. , Deolahikar, A. B. & Sonn, L.Y. (2002). *Conceptual issues in the role of education decentralization in promoting effective schooling in Asia developing countries*, This is the first of three Economics and Research Department working papers on the Asian Development Bank (ADB) project.

Bray, M. (1999). control of education: issues and tensions in centralization and decentralization, in Arnove, R.f. and Torres, C.A. (Eds), *Comparative Education: The*

Dialectic of the Global and the Local, Rowman & Littlefield, Lanham, MD, Chapter 8.

Cheng, K. M. (1997). "The meaning of decentralization: looking at the case of China", in Cummings, W. K. and McGinn, N.F. (Eds), *International Handbook of Education and Development: Preparing Schools, Students and Nations for the Twenty-first Century,* Pergamon, New York: NY.

Donoghue, T. & Dimmock, C. (1998), *School Restructuring, International Perspectives*. UK: Kogan Page Ltd.

Florestal & Cooper (1997). *Decentralization of Education: Legal Issues. World Bank*. Washington DC.

Gershberg, A. L. & Jacobs, M. (1998). *Decentralization and Recentralization: Lessons from the Social Sectors in Mexico and Nicaragua*, American Development Bank Social Programs Division, Washington, D.C. 20577.

Hanson, M. E. (1998). Strategies of educational decentralization: key questions and core issues, *Journal of Educational Administration*, 36 (2), 111-128.

Hargreaver, A. (1994). *Changing Teachers, Changing Times*. Teachers College Press, New York: Columbia University.

Hawkins, J. N. (2000). "Centralization, decentralization, recentralization: educational reform in China." *Journal of Educational Administration*. 38 (5), 442 - 454.

Karlsen, G. E. (1999). *Decentralized Centralism, Governance in education: Evidence from Norway and British Columbia*, Canada.

Lopes,C. L. (2007). National Curriculum for elementary school education: the common culture project, *Journal of Curriculum Studies*, 4

Mok, K.H. and Wat, K.Y. (1998), Merging of the public and private boundary: education and the market place in China, *Journal of Educational Development*, Vol. 18 No. 3, pp. 255-67.

Sabar, N. (1994). Curriculum Development at School Level. In Torsten Husen & Neville postlethwaite(ed). *The International Encyclopedia of Education*. Second ed. V.9. Pergamon Press Inc.Oxford .

Sclafani, S. K. (2008). "Two roads to high performance". *Educational Leadership,* 66(2), 26-30.

Skilbeck, M. (1984). *School Based Curriculum Development*. London: Harper & Row Publishers.

Staples, I. E. (2006). Decentralization Affects Curriculum. *Impact of Decentralization on Curriculum: selected viewpoints*. Staples (Ed), Association for Supervision and Curriculum Development, Washington, D. C.

Steiner-K., G., & Stolpe, I. (2004). Decentralisation and recentralisation reform in Mongolia: Tracing the swing of the pendulum. *Comparative Education*, 40(1), 29–53.

Tatto, M.T. (1999). Education reform and state power in Mexico: the paradoxes of decentralization, *Comparative Education Review*, 43(3), 251-282.

UNESCO (2005). *Education Policies and Strategies7, Decentralization in Education National Policies and practices*, by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, place de Fontenoy , 75352 Paris 07 SP (france).

Vientian, L. (2002). "Designing and Implementing local curricula. *Final report of Building the Capacities of curriculum specialists for educational Reform*". UNESCO International Bureau of Education. Bangkok.